

ESCOLA DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

JÚLIA CAVALCANTE BOCCHESI

**FICAI E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O COMBATE E
A PREVENÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR**

Porto Alegre
2024

GRADUAÇÃO



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

FICAI E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE O COMBATE E A PREVENÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR

Júlia Cavalcante Bocchese*
Caroline Vaz**

RESUMO

A Doutrina da Proteção Integral reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, e não apenas de necessidades. O artigo 227 da Constituição Federal determina que a família, o Estado e a sociedade assegurem seus direitos fundamentais, especialmente o direito à educação. Diante disso, a FICAI (Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente), instituída em Porto Alegre em 1997, surgiu como uma ferramenta integrada entre a Escola, o Conselho Tutelar e o Ministério Público para combater o abandono e a evasão escolar. Esta pesquisa visa analisar a eficácia da FICAI na efetivação do direito à educação, adotando uma metodologia dedutiva, descritiva e exploratória, com abordagem quali-quantitativa, e se baseia em uma revisão bibliográfica e na análise de dados do Mapa da FICAI. Observa-se que a FICAI contribui significativamente para a reintegração escolar, fornecendo relatórios que apoiam políticas públicas direcionadas ao público infante-juvenil. Conclui-se que a FICAI tem um impacto positivo na sociedade, cumprindo seu propósito essencial de reintegrar alunos à escola, com uma taxa de retorno significativa.

Palavras-chave: educação; direito fundamental; FICAI; infância e juventude.

SUMÁRIO:

1 INTRODUÇÃO; 2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO; 3 A EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES; 3.1 AS MEDIDAS DE EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL; 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES; 4 A FICAI COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À EVASÃO ESCOLAR; 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 INTRODUÇÃO

A educação é um direito fundamental assegurado pela Constituição Brasileira, essencial para o pleno desenvolvimento individual e social de todos os cidadãos. Como um direito subjetivo público, é dever do Estado garantir uma educação de qualidade, com igualdade de acesso e permanência. No entanto, a evasão escolar é um dos maiores desafios enfrentados pelo sistema educacional brasileiro, afetando o acesso e a permanência de muitas crianças e adolescentes nas instituições de ensino. Além das medidas de efetividade já existentes, como as políticas públicas voltadas para a educação, a FICAI (Ficha de Infrequência Escolar), implementada em Porto Alegre a partir de 1997, emerge como uma ferramenta estratégica para combater e prevenir a evasão escolar. Ademais, a FICAI auxilia na identificação de outras violações de direitos, enquanto contribui para o fortalecimento das políticas públicas educacionais por meio da coleta e análise de dados, permitindo uma intervenção mais eficaz e direcionada.

*Graduanda do Curso de Direito da PUCRS. E-mail: juliabocchese18@gmail.com

** Prof. Orientadora do Curso de Direito da PUCRS.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a ferramenta FICAI, com ênfase em sua função como mecanismo de intervenção precoce no processo de escolarização, objetivando garantir o direito à educação e reduzir os índices de infrequência escolar, como também de evasão escolar. Ao longo deste trabalho, será explorado como a FICAI contribui para a identificação de alunos com dificuldades de frequência, possibilitando a adoção de medidas preventivas e corretivas que favorecem a permanência do aluno na escola. Outrossim, será discutido o impacto dessa ferramenta no fortalecimento das políticas públicas educacionais, com foco na efetividade do direito à educação e na promoção de igualdade no acesso para todos os estudantes.

A metodologia adotada para este estudo é de caráter dedutivo, descritivo e exploratório, utilizando-se a abordagem qualiquantitativa. A pesquisa baseia-se em uma revisão bibliográfica detalhada, bem como na análise dos dados provenientes dos relatórios do Mapa da FICAI, com o objetivo de avaliar a eficácia desse instrumento na promoção da efetividade do direito à educação, propondo ao leitor aspectos essenciais para compreender e aprofundar seus conhecimentos sobre essa ferramenta e seu impacto positivo na sociedade, principalmente na garantia de um dos direitos fundamentais da infância e juventude.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Os direitos fundamentais são essenciais para a existência de um Estado Democrático de Direito, pois têm a função de limitar o poder estatal, ao mesmo tempo que visa proteger e garantir o mínimo necessário para a dignidade e a existência do indivíduo.

De acordo com o renomado autor Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos fundamentais estão intrinsecamente ligados às noções de Estado de Direito e à Constituição, que, por sua vez, visam à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e dos valores de igualdade, justiça e liberdade. Por meio desses valores e princípios é possível a condição de existência e legitimidade de um autêntico Estado Democrático e Social de Direito, onde os direitos fundamentais não apenas garantem a liberdade individual, mas também asseguram a justiça social e a igualdade substancial¹.

Nesse passo, o legislador constituinte preconizou na Carta Magna de 1988 os direitos fundamentais às crianças e adolescentes com a inclusão do art. 227, sendo elencados os direitos à vida, à alimentação, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar conforme menciona a autora Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel².

O direito fundamental à educação está reunido na Constituição de 1988, na forma do art. 205 da CF/88, este que é inerente ao desenvolvimento da personalidade infanto-juvenil³.

A educação pode ser concebida de diversas formas e carrega em sua essência um valor inestimável. Afinal, o que seríamos como sociedade sem a educação?

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2021.

² MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

De acordo com o conceituado ministro administrativista Celso de Melo, o conceito de educação por si só transparece o seu significativo valor para a formação do indivíduo e da sociedade como um todo⁴:

É mais abrangente que o da mera instrução. A educação objetiva propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; (b) prepará-lo para o exercício consciente da cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático.

Posto isso, contamos também com art. 206 da CF/88 que apresenta os princípios de como será ministrado o ensino, evidenciando o princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola⁵.

Cabe igualmente mencionar o art. 208 da CF/88 que tem por seu objetivo incumbir ao Estado a efetividade do direito à educação mediante as garantias estabelecidas.⁶

Portanto, entende-se que o direito à educação é um direito fundamental consagrado em diversos artigos da nossa Carta Magna, com o objetivo principal de assegurar sua efetivação e garantir o pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Como observado por Machado⁷:

Não apenas o direito à educação está inserido no rol do artigo 6º, como vem referido como “direito de todos” no *caput* do artigo 205. E, baixando ao detalhe, nos moldes do art. 208 da CF, o ensino fundamental é gratuito e universalmente assegurado, garantindo-se o acesso àqueles que não o tiveram a idade própria, e com pleno grau de subjetivação, como se vê do §1º do mesmo artigo e os *sub-direitos* de educação, como os “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação” são conferidos a todos os *educandos* do ensino fundamental, sem nenhuma limitação etária (art. 208, VIII).

Para esse propósito, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), foi criado justamente para efetivar os avanços conquistados através da Doutrina da Proteção Integral e da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito à Doutrina da Proteção Integral, é prudente ressaltar que o caminho percorrido foi árduo e incansável para que finalmente as crianças e os adolescentes se tornassem sujeitos titulares de direitos, e não apenas sujeitos de necessidades e imputáveis.

A Doutrina da Situação Irregular antecede o período supramencionado, sendo originada a partir dos Códigos de Menores. Esse conjunto de princípios é caracterizado por uma fase de criminalização da infância pobre, tendo como principal

⁴ MELLO FILHO, José Celso. Constituição Federal anotada. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 533 *apud* ALVES, Vilma José de Souza. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Ambito Jurídico**, [s. l.], n. 142, nov. 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/o-direito-a-educacao-e-suas-perspectivas-de-efetividade/>. Acesso em: 02 nov. 2024.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

⁷ MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Manole, 2003. p. 193-194.

objetivo proteger os menores, mesmo que, para isso, fossem abolidas suas garantias. Nesse contexto, o Estado permanecia dividido entre assegurar os direitos do grupo populacional específico ou "se defender" deles⁸.

A mudança do paradigma teve seu ponto de partida em 20 de novembro de 1959, com a publicação da Declaração dos Direitos da Criança, que reconheceu, pela primeira vez, as crianças como sujeitos de direitos. A partir de então, a nossa Constituição Federal de 1988 incorporou um dos princípios fundamentais do País, a dignidade da pessoa humana, o que resultou no reconhecimento de cada indivíduo em sua totalidade, compreendendo seus direitos e valores vitais, os quais visam à sua realização plena⁹.

O esforço do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), em conjunto com a sociedade civil, resultou na coleta de mais de 250 mil assinaturas e um milhão de assinaturas de crianças e adolescentes, estruturando uma forte campanha de mobilização para a aprovação da Emenda Constitucional¹⁰. Como resultado, foram aprovados os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988, que dispõem, respectivamente, sobre o dever de assegurar, com absoluta prioridade, múltiplos direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes, e sobre a inimizabilidade penal dos menores de 18 anos¹¹.

Ensina a ilustre autora Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel¹² que, através da revolução constitucional foi adotado o sistema garantista da Doutrina da Proteção Integral. Desse modo, para efetivar o ditame constitucional, foi promulgada a Lei. Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, incorporando um conjunto de regras que dispõem de direitos fundamentais, quais são considerados essenciais para a defesa dos direitos infanto-juvenis.

É através desse novo modelo implementado que se torna imperiosa a participação da família, Sociedade e Estado em cogestão para garantir a todas as crianças e adolescentes o seu desenvolvimento pleno e digno. De acordo com MACIEL¹³:

Com o fim de dar efetividade à doutrina da proteção integral, a nova lei previu um conjunto de medidas governamentais aos três entes federativos, por meio de políticas sociais básicas, políticas e programas de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos e abuso, e proteção jurídico-social por entidades da sociedade civil.

⁸ MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

⁹ MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

¹⁰ NICODEMOS, Nicole. Movimento nacional de meninos e meninas de rua: aspectos históricos e conceituais na defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, ano 24, v. 12, ano, 2020.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

¹² MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

¹³ MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 27

Nesse passo, a estrutura do Estatuto da Criança e do Adolescente distribuiu ao Município a responsabilidade de executar a política de atendimento, através do Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Direitos, conforme o art. 88, I, do ECA¹⁴.

Logo, foi incumbido ao Juiz o exercício da sua própria função, julgando os casos que for de sua competência. Ao Ministério Público sua atuação foi ampliada, sem comprometer suas prerrogativas previstas em lei nas esferas estadual e federal.

No âmbito da educação, o capítulo IV do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trata dos direitos relativos à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer. O artigo 53, em especial, discorre sobre o direito à educação, reforçando as disposições previstas na Constituição Federal.¹⁵

Assim, é possível observar um grande avanço rumo a uma realidade que priorize as crianças e os adolescentes, ressaltando que essa responsabilidade recai sobre todos nós, enquanto cidadãos, além de ser um dever do Judiciário, do Ministério Público, da rede de proteção e do Poder Público. É essencial que esses atores continuem a implementar e garantir os direitos que são assegurados a crianças e adolescentes.

No entanto, o desafio ainda está longe de ser superado. Mesmo após de mais de 30 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a luta e a conscientização continuam necessárias para proteger esse bem tão precioso: a infância e a juventude. Isso se evidencia, sobretudo, no fato de que muitas crianças e adolescentes ainda têm seus direitos à educação sistematicamente violados.

3 A EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Em sequência à reflexão sobre o direito fundamental à educação, aprofundaremos agora na análise da obrigatoriedade educacional e seus impactos.

A função essencial da escola é potencializar vínculos sociais, desenvolver habilidades físicas, afetivas e cognitivas a fim de formar cidadãos capazes para viver em uma sociedade multicultural e pluriétnicas.

O direito à instrução tem caráter universal, pois, ao ser positivado como um direito para todos, assume essa característica e leva à discussão sobre a sua obrigatoriedade. Conforme menciona Cláudia da Mota Darós Parente¹⁶: “Historicamente, o Estado definiu como sua a responsabilidade pela oferta da educação pública e gratuita. Isso significa que assumiu para si uma parcela de responsabilidade pela formação do ser humano.”

Tal citação reforça claramente o dever do Estado, que assumiu, de forma compartilhada com outros atores, a responsabilidade pela formação sociocultural do ser humano em fase de desenvolvimento.

A garantia da educação obrigatória e gratuita teve seu início a partir da Constituição Federal de 1934. Tendo em vista o progresso ao longo do tempo, a Lei nº 9394/96 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional determina em seu art. 4º as responsabilidades do Estado em garantir o acesso à educação escolar pública, bem como seus níveis e modalidades, havendo a alteração da idade para obrigatoriedade

¹⁴ BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990. 2. ed. atual. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

¹⁵ BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990. 2. ed. atual. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

¹⁶ PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Políticas públicas: possibilidades e potencialidades da educação integral. **Revista Exitus (Online)**, [s. l.], n. 11, 2021.

de matrícula. De acordo com Sonara Maria Lopes de Oliveira e Jaqueline Delgado Paschoal¹⁷:

O movimento de expansão da idade para a educação escolar obrigatória resultou na promulgação de leis importantes: a Lei nº 11.114/2005, que alterou a LDB (1996) e determinou o ingresso obrigatório de crianças de seis anos no primeiro ano do Ensino Fundamental; a Lei nº 11.274/2006, que implantou o ensino de nove anos; e a Lei nº 12.796/2013, que antecipou a obrigatoriedade de matrícula para os quatro anos de idade, também alterando o texto da LDB (1996).

Portanto, ocorreram diversas mudanças legislativas que ampliaram a obrigatoriedade da educação no Brasil, incluindo a antecipação para o início aos 4 anos de idade.

No entanto, a realidade apresenta um aspecto mais doloroso e difícil, pois os dados indicam que a efetivação dos deveres e direitos na prática torna-se cada vez mais desafiadora. Segundo um estudo inédito, realizado pela IPEC para o UNICEF (2022)¹⁸: “Revela que 2 milhões de meninas e meninos de 11 a 19 anos que ainda não haviam terminado a educação básica deixaram a escola no Brasil. Eles representam 11% do total da amostra pesquisada.”

Ainda, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), que divulgou o Censo Escolar da Educação Básica de 2023, os dados apontam¹⁹: “Que 8,8 milhões de brasileiros de 18 a 29 anos não terminaram o ensino médio e não frequentam nenhuma instituição de educação básica, segundo informações coletas pela PNAD Contínua.”

Assim, é possível observar que muitas crianças e adolescentes não estão tendo acesso à educação básica, um direito fundamental que deveria ser garantido pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Nesse aspecto, o abandono e a evasão escolar são motivados por inúmeras questões, entre as quais se destacam a gravidez, a necessidade imediata de geração de renda, maus-tratos, negligência, falta de interesse ou conexão com os conteúdos e a exclusão de grupos historicamente excluídos. Isso resulta no aumento da evasão e da exclusão escolar, especialmente entre estudantes negros, LGBTQIAP+ e pessoas com deficiência²⁰.

É nítido que o choque econômico também impacta o acesso e a permanência na escola, pois, muitas vezes, o aluno não possui condições financeiras para arcar com despesas de transporte e alimentação, o que resulta em sua infrequência escolar.

¹⁷ OLIVEIRA, Sonara Maria Lopes de; PASCHOAL, Jaqueline Delgado. A educação básica como direito no Brasil: uma análise das determinações e paradoxos da legislação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/99365>. Acesso em: 11 nov. 2024.

¹⁸ UNICEF. Educação brasileira em 2022 – a voz de adolescentes. Pesquisa realizada pelo Ipec. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/dois-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-de-11-a-19-anos-nao-estao-frequentando-a-escola-no-brasil>. Acesso em: 06 de out de 2024.

¹⁹ SANTOS, Emily; TENENTE, Luiza. Censo Escolar 2023/MEC: quase 9 milhões de brasileiros de 18 a 29 anos não concluíram a escola, apontam dados divulgados pelo MEC. **G1**, [s. l.], 22 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/02/22/censo-escolar-2023.ghtml>. Acesso em: 06 out. 2024.

²⁰ EVASÃO escolar e o abandono: um guia para entender esses conceitos. **Observatório de Educação**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escolar>. Acesso em: 02 nov. 2024.

Ademais, a pandemia da Covid-19 gerou um aprofundamento das desigualdades econômicas, como também contribuiu para o abandono escolar. A oficial de Educação do UNICEF Julia Ribeiro, citou dados da Pesquisa PNAD Covid do IBGE, explicando²¹:

[...] a gente está falando de mais de 5,5 milhões de crianças e adolescentes que em outubro de 2020 disseram que não estavam tendo seu direito à educação assegurado. (...) Esses estudantes precisam ser identificados e esse vínculo com a escola precisa ser retomado.

Diante das estatísticas sobre crianças e adolescentes afastados do ensino, confrontamos uma situação grave, uma vez que esses indivíduos têm seus direitos violados ao ficarem fora da escola.

Segundo o ilustre autor Cury²², ele destaca que o sentido expresso da lei, por vezes, entra em conflito com as adversas condições sociais dos diferentes grupos da sociedade, resultado de uma desigualdade social significativa.

Essa trajetória, que não é linear, é marcada por dimensões de luta, com o objetivo de garantir acesso igualitário, condições sociais equitativas e efetivações mais realistas.

À vista disso, é importante salientar que há controvérsias, pois, embora o direito à educação tenha gerado a obrigatoriedade para o cidadão, não impôs de forma suficiente ao poder público a responsabilidade de fornecer as ferramentas necessárias para seu efetivo acesso e permanência.

3.1 AS MEDIDAS DE EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

À luz das conclusões sobre a obrigatoriedade educacional no Brasil, torna-se pertinente examinar as medidas que promovem a efetividade do direito à educação.

O direito à educação tem caráter universal e, portanto, é garantido a todos os cidadãos, conforme o art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário. Esse artigo estabelece que a educação primária deve ser gratuita e acessível a todos²³.

De forma similar, a Constituição Federal determina que a educação é um direito de todos, assegurando acesso gratuito, permanência e qualidade no ensino. Para reforçar essa garantia, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabelecem mecanismos para assegurar a efetividade do direito à educação, propiciando que crianças, adolescentes e adultos tenham acesso à instrução sem impedimentos, como a falta de vagas.

Em conformidade com o art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o ensino fundamental é um direito público subjetivo, podendo ser exigido

²¹ EVASÃO escolar e o abandono: um guia para entender esses conceitos. **Observatório de Educação**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escolar>. Acesso em: 02 nov. 2024.

²² CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], n. 116, p. 245–262, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=pt&tling=pt. Acesso em: 11 nov. 2024.

²³ UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.]: Unicef, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 6 nov. 2024.

judicialmente para garantir sua efetividade²⁴. Outro meio de assegurar o direito à educação é seguir o disposto no art. 101, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabelece, como medida de proteção, a matrícula e frequência obrigatória em instituição de ensino fundamental. Essa medida deve ser aplicada pela autoridade competente, que, em caso de omissão dos responsáveis, estarão sujeitos às penalidades previstas na referida norma²⁵.

Na busca pela efetivação do direito à educação, os Conselhos Tutelares desempenham funções essenciais. Conforme Andrade²⁶, a criação desses Conselhos ocorreu logo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), atribuindo-lhes a responsabilidade de zelar pelos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Assim, atuam como fiscalizadores das políticas de atendimento previstas no ECA e no art. 227 da Constituição Federal de 1988, podendo requisitar serviços e acionar o poder judiciário para garantir esses direitos.

Dessa forma, percebe-se a importância desse órgão permanente, autônomo e não jurisdicional na exigibilidade dos direitos. Em muitas situações, ele representa a voz de crianças e adolescentes na denúncia de violações e atua para assegurar a cessação das violações já ocorridas.

Nesse contexto, é importante destacar a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024. O PNE estabelece dez diretrizes para orientar a educação brasileira e define vinte metas a serem alcançadas nesse período, visando assegurar o acesso adequado à educação. Fundamental para fortalecer a cooperação federativa, o plano exige que a União, os Estados e os Municípios atuem de forma integrada para cumprir as metas estabelecidas e implementar as estratégias previstas.

De acordo com o art. 2º do PNE, as diretrizes para esse decênio são²⁷:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; (Vide ADI 5668)
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

²⁴ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 6 nov. 2024.

²⁵ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 6 nov. 2024.

²⁶ ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras Editora, 2000. p. 32-33.

²⁷ BRASIL. **Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 02 nov. 2024.

Logo, foram designados os principais atores responsáveis pela execução do Plano, que incluem o Ministério da Educação, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação.

Com essa contribuição, evidencia-se uma alternativa para a efetivação do direito à educação, uma vez que essa estrutura normativa permite direcionar o desenvolvimento e a melhoria da educação no Brasil. Por meio de suas metas e diretrizes, e com a atuação integrada entre os diferentes níveis de governo — União, Estados e Municípios —, o PNE possibilita o acompanhamento sistemático do progresso educacional no país. Desse modo, garante que os esforços realizados sejam continuamente monitorados e aprimorados para alcançar, de fato, os objetivos estabelecidos.

A necessidade de efetivar o direito à educação é tão urgente que ele está previsto na Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Brasil adotou essas prioridades como parte de um movimento global, com o objetivo de mobilizar esforços para cumprir as metas e objetivos estabelecidos. Desse modo, o país reafirma seu compromisso de garantir o acesso à educação, atendendo às suas exigências, conforme preconizado no ODS 4. A ODS 4 está descrita assim²⁸: “Objetivo 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.”

Destarte, é importante destacar que a preocupação com a efetivação do direito à educação não é exclusiva do Brasil, essa demanda é global e tem ganhado crescente relevância, dada a importância fundamental desse direito.

Essa temática está em voga e, certamente, chegou ao Supremo Tribunal Federal em busca de sua efetivação. Portanto, é relevante mencionar julgados de Repercussão Geral relacionados ao art. 205 da Constituição Federal²⁹:

A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Ademais, outro julgado de grande relevância para a temática é o seguinte³⁰:

A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo art. 205 da Constituição do Brasil. A omissão da administração importa afronta à Constituição.

De acordo com Scaff e Pinto, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado favoravelmente à efetivação do direito à educação, ao afirmar, de forma unânime, que

²⁸ BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: [s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ods>. Acesso em: 5 nov. 2024.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1008166**. Rel. Min. Luiz Fux, Brasília, DF, 28 de setembro, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=205>. Acesso em: 5 nov. 2024.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 594.018 AgR**, Rel. Min. Eros Grau Brasília, DF, 23 de jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=205>. Acesso em: 5 nov. 2024.

a educação, incluindo a educação infantil, é um direito fundamental social, imediatamente exigível do Estado por meio da via judicial. Dessa forma, foi declarado que o direito à educação constitui um direito público subjetivo³¹.

O Supremo Tribunal Federal tem desempenhado uma função respeitável na garantia do direito à educação, reafirmando, mais uma vez, a obrigação do Estado de prover a educação básica para todos, desde a infância até o ensino médio, de forma acessível e eficaz.

Denota-se que, para a real efetividade do direito à educação, é necessário um trabalho conjunto entre os órgãos competentes, exigindo compromisso contínuo e ações integradas entre os diferentes níveis de governo. Somente assim será possível implementar concretamente esse direito, que, ao ser efetivado, contribui diretamente para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Após a análise da efetividade do direito à educação no Brasil, o próximo passo é examinar as políticas públicas voltadas à educação de crianças e adolescentes.

Para abordar essa temática, é essencial compreendermos o conceito de políticas públicas. Conforme menciona a autora Márcia de Lima Elias³²:

De acordo com esse conceito, as políticas públicas são ações governamentais com a missão de atender a certas demandas da sociedade, tendo como objetivo satisfazer determinados interesses econômicos, políticos, sociais e culturais. Os responsáveis legais por elaborar e aplicar as políticas públicas são aqueles que detêm o poder público; no entanto, estes podem aceitar propostas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e também fechar parcerias com empresas, sindicatos, entidades profissionais ou organizações não governamentais (ONGs) para colocar as medidas em prática.

Portanto, percebe-se que as políticas públicas educacionais constituem um subgrupo das políticas públicas sociais, com foco específico na educação. Almeida explica³³:

O campo das políticas públicas educacionais é extremamente amplo, e abrange a estrutura curricular, financiamentos, avaliações de desempenho, fluxos escolares, formação e capacitação docente, além de se relacionarem intimamente com outros direitos fundamentais e direitos humanos, gerando assim, os termos de uma educação inclusiva.

Historicamente, as políticas públicas educacionais no Brasil tiveram seu marco inicial a partir da administração governamental no período de 1994 a 2002, com o programa "Acorda Brasil: Está na Hora da Escola", com o objetivo de ofertar uma educação de qualidade, principalmente o ensino fundamental para todos.

³¹ SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 21, n. 66, p. 133-153, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ySYRxCRBTsNz7CKKF97JSnn/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

³² TERRA, Márcia de Lima Elias. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Pearson, 2017. p. 88.

³³ TERRA, Márcia de Lima Elias. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Pearson, 2017. p. 91.

Na sequência, foram criadas outras ações, planos e programas desenvolvidos nesse tempo, sendo eles³⁴:

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
- Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola).
- Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).
- Bolsa-Escola.
- Plano Nacional de Educação (PNE).

Observa-se que houve diversos avanços por meio desses programas; no entanto, o foco principal era o ensino fundamental, deixando de lado outros níveis escolares, que também são importantes para a formação da criança e do adolescente.

Na gestão governamental, englobando o período de 2003 a 2010, foram desenvolvidos programas de grande importância na área da educação, abrangendo todos os níveis escolares. Entre eles, destacam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), um mecanismo de financiamento público para a educação básica, e o Programa Universidade para Todos (Prouni), voltado ao ensino superior.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial contábil e de natureza estadual, constituído por recursos advindos dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, como prevê os arts. 212 e 212-A da Constituição Federal de 1988³⁵. No entanto, o PROUNI é um programa que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, para cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições de ensino superior privadas. O programa tem seu foco principal para estudantes sem diploma de nível superior³⁶.

Aquino reflete sobre os dois períodos consecutivos de governo no Brasil, caracterizados por abordagens distintas na condução das políticas sociais³⁷:

Ambos os governos avançaram na educação. O governo FHC avançou mais no ensino de base, enquanto que o governo Lula avançou mais no ensino superior. Os números do governo de PT são mais expressivos, pois houve também maiores recursos investidos, consequência direta dos sucessivos aumentos de arrecadação nos últimos anos.

Na sequência, as políticas públicas educacionais foram implementadas pela administração governamental da temporada de 2011 a 2016, até serem interrompidas pelo processo de impeachment.

³⁴ TERRA, Márcia de Lima Elias. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Pearson, 2017 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 94.

³⁵ BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)**. Brasília, DF: Fundeb, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 7 nov. 2024.

³⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Universidade para Todos (Prouni)**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://accessunico.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 7 nov. 2024.

³⁷ AQUINO, 2009 *apud* TERRA, Márcia de Lima Elias. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Pearson, 2017. p. 107.

Márcia menciona em seu livro sobre³⁸:

O governo federal, na gestão de Dilma Rousseff, promoveu a expansão da educação básica, com destaque para a educação infantil (construção de creches e pré-escolas) e a educação especial. Porém, a principal novidade consistiu no lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do programa Ciência sem Fronteiras, como veremos a seguir.

São notórios os avanços realizados na educação por meio de políticas públicas. No contexto da gestão governamental de 2019 a 2023 foram propostas iniciativas como programas de alfabetização, a criação de escolas cívico-militares e medidas de combate à pandemia, com menor influência do MEC.

Nesse interim, o Ministério da Educação é responsável pela política nacional de educação no Brasil. Instituído em 1930, recebeu inicialmente o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Posteriormente, na administração governamental do período de 1994 a 2002, a educação passou a ser uma atribuição exclusiva do Ministério, embora a sigla tenha permanecido a mesma³⁹.

Por meio do Ministério da Educação (MEC), são fortalecidas políticas educacionais que buscam garantir o acesso à educação de qualidade e reduzir as desigualdades, com o objetivo de incentivar os estudantes. Atualmente, destacam-se programas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), Escola em Tempo Integral, Estratégia Nacional de Escolas Conectadas, Pé-de-Meia, Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB), além de projetos voltados à inclusão, equidade, segurança alimentar e transporte escolar⁴⁰.

No contexto da evasão escolar, o programa Pé-de-Meia destaca-se por seu objetivo de democratizar o acesso à educação e reduzir as desigualdades sociais entre os jovens. Além de promover a inclusão social, o programa visa estimular a mobilidade social, oferecendo ferramentas que incentivam a permanência dos estudantes na escola e ampliam suas oportunidades para o futuro.⁴¹

Para participar do programa Pé-de-Meia, é necessário estar cursando o ensino médio e estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais. Ao comprovar a matrícula e a frequência escolar, o aluno recebe um incentivo mensal no valor de R\$ 200,00. Além disso, o beneficiário recebe o valor de R\$1.000,00 ao final de cada ano letivo concluído, podendo ser retirados apenas depois da formatura do ensino médio. Atualmente já foram contemplados 3,9 milhões de estudantes⁴².

Diante disso, as políticas públicas educacionais desempenham um papel crucial na garantia do direito à educação, com o objetivo de assegurar o acesso igualitário e a permanência dos alunos na escola, combatendo o abandono e, conseqüentemente, a evasão escola, para efetivamente exercerem a cidadania.

³⁸ TERRA, Márcia de Lima Elias. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Pearson, 2017. p. 110.

³⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **Apresentação**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=32681>. Acesso em: 6 nov. 2024.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **MEC fortalece políticas públicas para escolas brasileiras**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/mec-fortalece-politicas-publicas-para-escolas-brasileiras>. Acesso em: 6 nov. 2024.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-meia**: programa de incentivo educacional. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 6 nov. 2024.

⁴² BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-meia**: programa de incentivo educacional. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 6 nov. 2024.

4 A FICAI COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À EVASÃO ESCOLAR

Com base nas discussões sobre as políticas públicas, o próximo capítulo se dedica à FICAI, uma ferramenta essencial para garantir a efetividade do direito à educação.

Inicialmente, a infrequência escolar não deve ser confundida com evasão escolar, embora possa ser uma consequência do abandono escolar. O abandono escolar refere-se à situação em que o aluno interrompe sua frequência às aulas durante o ano letivo. A evasão escolar, por sua vez, ocorre quando o aluno não realiza a matrícula para continuar seus estudos no ano seguinte, configurando uma saída definitiva do sistema educacional⁴³.

Nesse sentido, origina-se a FICAI como um instrumento para a prevenção da evasão escolar, além de combater a infrequência escolar, com o intuito de reintegrar o aluno ao ambiente escolar.

A Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI) foi criada a partir da celebração do Termo de Compromisso de Ajustamento, em 1997, em Porto Alegre. Este termo foi firmado entre a Coordenadoria das Promotorias da Infância e da Juventude, as Secretarias Estadual e Municipal de Educação, e os Conselhos Tutelares, com o objetivo de monitorar e combater a infrequência escolar no ensino fundamental, buscando reintegrar os alunos ao ambiente escolar⁴⁴.

No decorrer do ano de 2001, com o Projeto *Nenhum a Menos na Escola*, a FICAI foi rediscutida e ampliada, fortalecendo parcerias para que os casos não solucionados passassem a ser acompanhados com visitas domiciliares, com o intuito de retomar a frequência escolar dos alunos. Em seguida, foi instituído o Fórum Permanente de Discussão da FICAI, para que mensalmente fossem realizadas reuniões com os órgãos e entidades participantes para aperfeiçoar a Ficha de Comunicação.

A trajetória da FICAI revela sua importância imensurável. Iniciado em Porto Alegre, o projeto foi pioneiro ao implementar um sistema eficaz de combate à infrequência e evasão escolar, o que estimulou sua adoção gradativa por outros municípios do Estado. A FICAI tornou-se, assim, uma referência nacional, inspirando a criação de instrumentos semelhantes em diversas regiões do Brasil, promovendo um comprometimento coletivo em prol da educação e garantindo um acompanhamento mais próximo dos estudantes em situações de violações dos direitos.

Em 2011, a FICAI passou por uma nova revisão e atualização que trouxe parcerias estratégicas e inéditas, fortalecendo ainda mais sua atuação interinstitucional. Entre os novos parceiros estão a Federação das Associações dos Municípios (FAMURS), o Conselho Estadual de Educação (CEED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), a Associação dos Conselheiros Tutelares do RS (ACONTURS) e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA). Essa colaboração ampliada

⁴³ EVASÃO escolar e o abandono: um guia para entender esses conceitos. **Observatório de Educação**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escolar>. Acesso em: 02 nov. 2024.

⁴⁴ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI)**. Porto Alegre: MP, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/hotsite/ficai/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

reforçou a importância do trabalho em rede, permitindo o desenvolvimento de estratégias integradas para enfrentar de forma eficaz a infrequência e a evasão escolar⁴⁵.

Inicialmente, a FICAI era preenchida manualmente pela escola, que representava a primeira instância do processo. Após o preenchimento, a ficha era encaminhada para outras instituições envolvidas na rede de proteção, visando comunicar aos pais ou responsáveis sobre a importância de sua responsabilidade com a educação dos filhos. No entanto, com o avanço das tecnologias e o novo convênio firmado com a PROCEMPA em 2012, a FICAI passou por uma reformulação e foi transformada para sua versão online. Esse desenvolvimento buscou implementar um sistema informatizado que trouxesse maior agilidade aos encaminhamentos da ficha, facilitando a comunicação e o monitoramento dos casos de infrequência escolar em tempo real⁴⁶.

Além disso, os dados coletados permitem identificar as necessidades específicas, o que possibilita ao Poder Público desenvolver políticas públicas direcionadas à garantia do direito à educação. A FICAI, além de sua função de combater e prevenir a evasão escolar ao identificar o aluno infrequente, permite investigar as causas dessa infrequência. Esse processo pode revelar outras violações de direitos, como negligência e maus-tratos, possibilitando que a rede de proteção atue em favor dessa criança ou adolescente, promovendo um cuidado integral e o encaminhamento adequado para assegurar seus direitos.

Com a chegada da pandemia de Covid-19, diversos setores, incluindo o educacional, foram negativamente afetados, exigindo dos envolvidos um esforço significativo para aprimorar tanto as ferramentas tecnológicas quanto o conceito da FICAI. Esses aprimoramentos foram incorporados aos objetivos do Termo de Cooperação Interinstitucional pela Busca Ativa Escolar e a Recuperação das Aprendizagens, assinado em 2022. Esse termo foi celebrado entre dezessete instituições da sociedade civil e do governo com atuação direta ou indireta na educação, reforçando o compromisso de minimizar os impactos da evasão escolar e promover a recuperação educacional dos estudantes⁴⁷.

Dessa forma, surgiu a FICAI 4.0, resultado da colaboração entre importantes parcerias, são elas⁴⁸:

⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI)**. Porto Alegre: MP, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/hotsite/ficai/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁴⁶ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI)**. Porto Alegre: MP, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/hotsite/ficai/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Manual da FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/manualdaficai40.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁴⁸ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Manual da FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/manualdaficai40.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

O Ministério Público do RS, a Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), a Secretaria Estadual de Educação, o Conselho Estadual de Educação, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – RS, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – RS, a Associação dos Conselheiros e Ex-Conselheiros Tutelares do Estado do Rio Grande do Sul (ACONTURS), a Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS), a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, o Conselho Estadual de Assistência Social, a Secretaria Estadual de Saúde e o Conselho Estadual de Saúde.

A FICAI 4.0 incorporou aprimoramentos tecnológicos significativos, com um novo software desenvolvido para atender às demandas específicas. O objetivo é fortalecer a intersectorialidade e a interdisciplinariedade, integrando a rede de apoio no sistema da FICAI 4.0. Dessa forma, a plataforma promove sua função essencial: garantir o direito à educação, assegurando que os alunos infrequentes recebam o suporte necessário para sua permanência na escola.

O Termo de Cooperação da FICAI 4.0 estabeleceu⁴⁹:

Art. 1º. Os órgãos envolvidos, neste ato representados pelas autoridades signatárias, comprometem-se em aprimorar procedimento uniforme de controle do não acesso, da infrequência, do abandono e da evasão escolar no Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI), neste momento remodelada e atualizada, passando a ser denominada FICAI 4.0.

Dessa forma, todos os participantes que firmaram o acordo comprometeram-se a aperfeiçoar a nova modalidade da FICAI. Ademais, em conformidade com o art. 3º do Termo de Cooperação da FICAI 4.0, os autores firmaram o compromisso de empenhar-se em conjunto para interromper a infrequência e a evasão escolar, além de promover o acesso e a permanência dos alunos na rede de ensino⁵⁰.

Para isso, a Ficha poderá ser preenchida tanto pela rede intersectorial quanto pela escola, das seguintes formas. Ao ser constatada a exclusão ou abandono escolar do aluno entre a faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, pela rede intersectorial, a FICAI 4.0 será preenchida e imediatamente encaminhada pela rede intersectorial para oferta de vaga no ensino correspondente, mediante o representante da educação municipal ou estadual, como previsto no art. 5º do Termo de Cooperação da FICAI 4.0⁵¹.

Em consonância com o art. 6º do Termo de Cooperação da FICAI 4.0, ao serem constatadas pela escola faltas reiteradas de alunos entre 4 (quatro) e 17 (dezessete)

⁴⁹ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Termo de Cooperação FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/termoficai4.pdf>

⁵⁰ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Termo de Cooperação FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/termoficai4.pdf>

⁵¹ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Termo de Cooperação FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/termoficai4.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

anos, durante 5 dias consecutivos ou 20% de faltas mensais não justificadas, a FICAI 4.0 deverá ser aberta para gerar um plano de providências que assegure o retorno do aluno⁵². É importante frisar que, ao tomar conhecimento de 20% de faltas mensais de um aluno, o professor deverá informar a equipe diretiva na primeira semana do mês subsequente.

Esse é o primeiro passo ao identificar o aluno infrequente ou evadido do sistema educacional, permitindo que a escola desenvolva, prioritariamente, métodos para que esse estudante retorne dentro do prazo estipulado de uma semana. Caso o aluno não retorne, a FICAI 4.0 deverá ser encaminhada com o registro das medidas tomadas para a rede intersetorial, a fim de que sejam adotadas providências dentro do âmbito de sua atuação.

A atuação do Conselho Tutelar também é importante dentro da intersetorialidade estabelecida, sendo responsável, após o recebimento da FICAI, por atuar com seus próprios meios de trabalho, visando a aplicação de medidas de proteção, bem como a realização de visitas domiciliares e o diálogo ativo com o núcleo familiar e/ou responsáveis pela criança ou adolescente. Em seguida, o Ministério Público deverá utilizar seus meios jurídicos para pleitear soluções para demandas coletivas, bem como se reunirá semestralmente com a rede intersetorial para discutir e encaminhar os dados coletados, a fim de planejar políticas públicas reparatórias e preventivas para a garantia da educação.

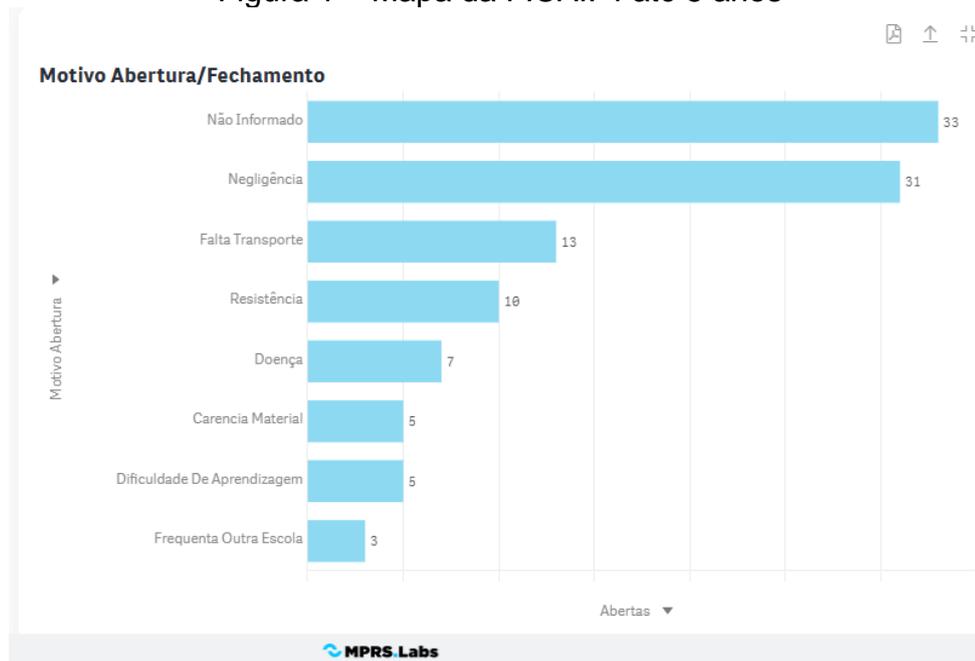
O Termo de Cooperação estabelece que sua vigência será de cinco anos, podendo ser prorrogada ou modificada por meio de termo aditivo, conforme o art. 17 do acordo firmado. Assim, observa-se que a FICAI, ao longo do tempo, desde sua implementação, tem sido uma ferramenta extremamente importante para a efetividade do direito à educação. Portanto, para visualizar essa dinâmica, analisaremos quantas FICAIS foram abertas desde 2019 até 2023 em Porto Alegre, por faixa etária, porcentagem de retorno e as motivações que levaram à infrequência escolar, a fim de constatar a eficácia desse programa quanto sucesso do retorno do aluno.

Entre os anos de 2019 a 2023, em Porto Alegre, na faixa etária de 4 a 5 anos, foram abertas 86 FICAI's, com o retorno de 19 alunos, resultando em uma taxa de retorno de 16%⁵³. As motivações para a abertura estão elencadas no gráfico abaixo:

⁵² RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Termo de Cooperação FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/termoficai4.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

⁵³ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. DATAVIS: Mapa da FICAI. Disponível em: <https://dataviis.lab.mp.rs.gov.br/labs/extensions/mprs-dataviis-mashup/index.html#/iframe/mapa-ficai>. Acesso em 11 nov. 2024.

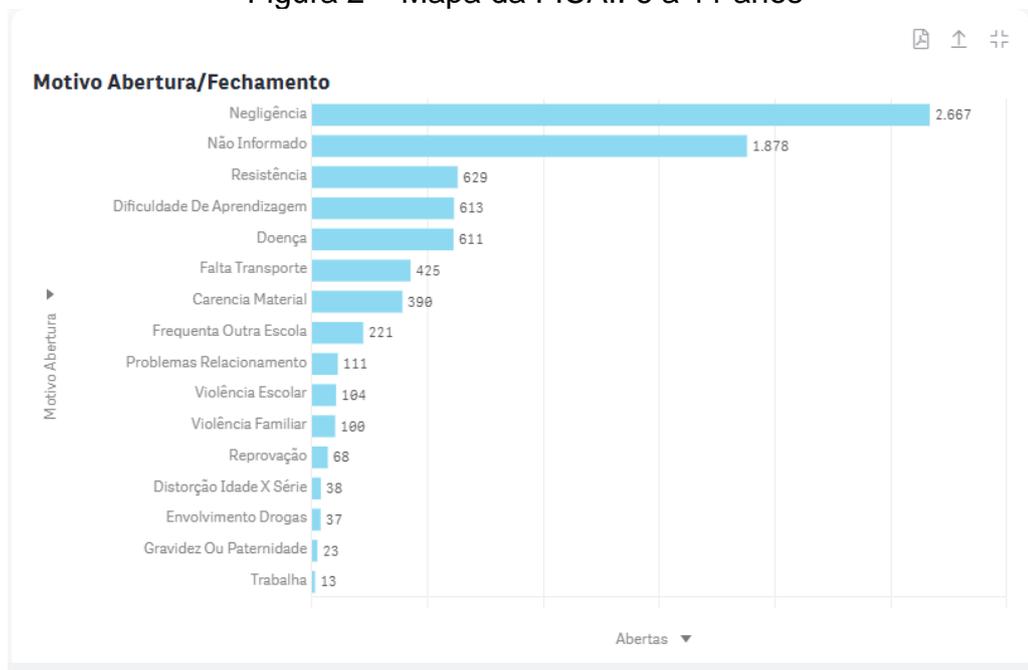
Figura 1 – Mapa da FICAI: 4 até 5 anos



Fonte: DATAVIS (2024).

Entre os anos de 2019 a 2023, em Porto Alegre, na faixa etária de 6 a 11 anos, foram abertas 6.026 FICAI's, resultando no retorno de 1.826 alunos, o que corresponde a uma taxa de 31%⁵⁴. As motivações para a abertura estão apresentadas no gráfico abaixo:

Figura 2 – Mapa da FICAI: 6 a 11 anos

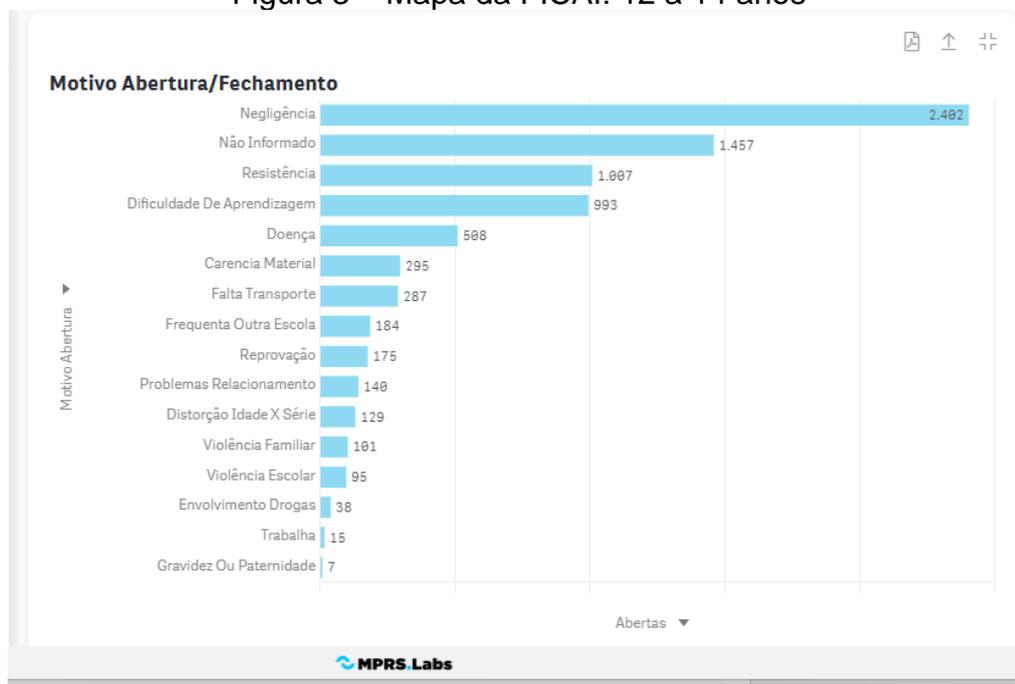


Fonte: DATAVIS (2024).

⁵⁴ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. DATAVIS: Mapa da FICAI. Disponível em: <https://dataviis.lab.mp.rs.gov.br/labs/extensions/mp-rs-dataviis-mashup/index.html#/iframe/mapa-ficai>. Acesso em 11 nov. 2024.

Na sequência, entre os anos de 2019 a 2023, em Porto Alegre, na faixa etária de 12 a 14 anos, foram abertas 5.324 FICAI's, com o retorno de 1.681 alunos, o que resultou em uma taxa de 28%⁵⁵. As causas para a abertura estão apresentadas no gráfico abaixo:

Figura 3 – Mapa da FICAI: 12 a 14 anos



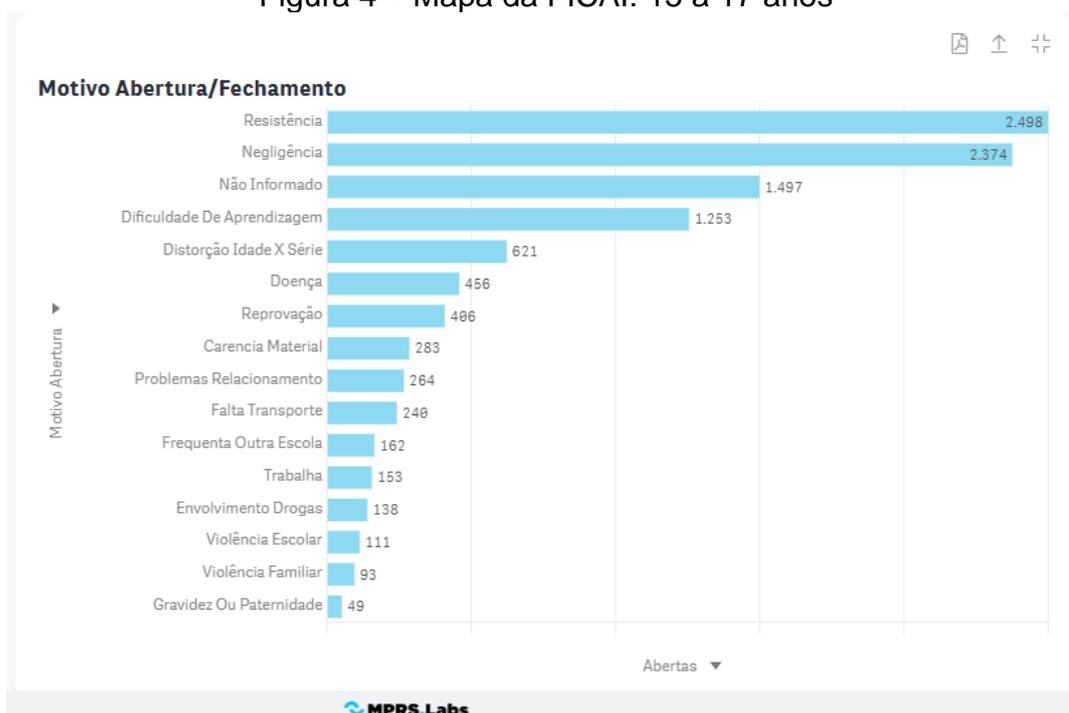
Fonte: DATAVIS (2024).

Por fim, entre os anos de 2019 a 2023, em Porto Alegre, na faixa etária de 15 a 17 anos, foram abertas 6.316 FICAI's, com o retorno de 1.600 alunos, o que resultou em uma taxa de 20%⁵⁶. As razões para a abertura estão apresentadas no gráfico a seguir:

⁵⁵ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. DATAVIS: Mapa da FICAI. Disponível em: <https://dataviis.lab.mp.rs.gov.br/labs/extensions/mprs-dataviis-mashup/index.html#/iframe/mapa-ficai>. Acesso em 11 nov. 2024.

⁵⁶ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. DATAVIS: Mapa da FICAI. Disponível em: <https://dataviis.lab.mp.rs.gov.br/labs/extensions/mprs-dataviis-mashup/index.html#/iframe/mapa-ficai>. Acesso em 11 nov. 2024.

Figura 4 – Mapa da FICAI: 15 a 17 anos



Fonte: DATAVIS (2024).

Os dados registrados indicam que, entre 2019 a 2023, em Porto Alegre, a implementação da FICAI teve um impacto significativo no retorno escolar de alunos na faixa etária de 4 a 17 anos. Com a abertura de 17.752 FICAI's e o retorno de 5.126 alunos, a ferramenta alcançou uma taxa de retorno de 26%⁵⁷. Embora a negligência familiar tenha sido identificada como uma das principais causas para a infrequência escolar, os resultados demonstram que a FICAI tem se mostrado uma ferramenta eficaz na busca ativa e no incentivo à permanência dos alunos na escola. A taxa de retorno, embora modesta, aponta para o sucesso da iniciativa em reintegrar um número considerável de estudantes, sinalizando que, quando adequadamente implementada e acompanhada, a FICAI pode ser uma estratégia importante para mitigar a evasão escolar e promover a continuidade da aprendizagem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como finalidade compreender e analisar o funcionamento da FICAI (Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente), evidenciando a importância dessa ferramenta no contexto educacional e na garantia do direito à educação. Para tanto, ao longo do trabalho, abordamos conceitos e contextos históricos sobre o direito à educação, as medidas necessárias para sua efetividade, bem como as políticas públicas que viabilizam o cumprimento das normas estabelecidas em nosso País. Nesse percurso, deparamo-nos com múltiplos desafios, especialmente o fenômeno da evasão escolar, que afeta a realidade de muitas crianças e adolescentes. Esse problema resulta na violação do direito à educação,

⁵⁷ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **DATAVIS**: Mapa da FICAI. Disponível em: <https://dataviis.lab.mp.rs.gov.br/labs/extensions/mp-rs-dataviis-mashup/index.html#/iframe/mapa-ficai>. Acesso em 11 nov. 2024.

acarretando prejuízos significativos para a formação e o desenvolvimento desses jovens como sujeitos de direitos e cidadãos capazes de integrar uma sociedade multicultural.

A análise dos dados referentes ao período de 2019 a 2023, considerando as faixas etárias de 4 a 17 anos em Porto Alegre e com base nas FICAI's abertas, concluiu-se que a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente desempenha um papel crucial na redução do abandono escolar e, conseqüentemente, na prevenção da evasão escolar. A ferramenta mostrou-se eficaz ao identificar precocemente os alunos com altas taxas de infrequência e, por meio de um acompanhamento contínuo pela rede intersetorial, foi possível reverter a situação de muitos desses estudantes. A FICAI, ao possibilitar a articulação entre a escola, o Conselho Tutelar e o Ministério Público, contribuiu para ações rápidas e precisas, garantindo que os alunos tivessem o suporte necessário para retornar ao ambiente escolar. A taxa de retorno de 26% registrada nos dados totalizados do último infográfico evidencia a eficácia dessa estratégia, destacando a importância do monitoramento ativo e da colaboração entre os diversos órgãos envolvidos. Este dado é significativo, pois reflete a capacidade da FICAI em não só identificar, mas também implementar ações que garantem o direito à educação, demonstrando seu impacto positivo na inclusão e na permanência escolar de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos.

Outrossim, a análise dos dados provenientes do Mapa da FICAI revela que essa ferramenta é eficaz ao gerar informações precisas, que auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas às necessidades do público infantojuvenil, sendo identificada a negligência como uma das principais causas da infrequência escolar. A continuidade e o aprimoramento de instrumentos como a FICAI são fundamentais para fortalecer a rede de proteção e assegurar que o direito à educação seja acessível a todos, refletindo um compromisso social e estatal com o futuro das novas gerações, almejando que a taxa de retorno seja ainda maior.

Portanto, destaca-se a importância de projetos, ações e políticas públicas que valorizem e enfrentem as duras realidades que permeiam nosso País. É inaceitável conformar-se com a violação de direitos fundamentais, como os que estão consagrados em nossa Constituição Federal, que os reconhece como prioridade absoluta. A infância e a juventude são pautas de elevado valor, pois representam o nosso bem mais precioso e a esperança de um futuro melhor. Investir nesse amanhã é essencial para garantir que não sejamos vítimas de um futuro fracassado. A educação, como direito fundamental, deve ser um pilar inegociável para o desenvolvimento social e individual das próximas gerações

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos Tutelares**: sem ou cem caminhos? São Paulo: Veras Editora, 2000. p. 32-33.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990. 2. ed. atual. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)**. Brasília, DF: Fundeb, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Apresentação**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=32681>. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **MEC fortalece políticas públicas para escolas brasileiras**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/mec-fortalece-politicas-publicas-para-escolas-brasileiras>. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-meia**: programa de incentivo educacional. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Universidade para Todos (Prouni)**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/prouni>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: [s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ods>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**: PNE 2014-2024. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1008166**. Rel. Min. Luiz Fux, Brasília, DF, 28 de setembro, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=205>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 594.018 AgR**, Rel. Min. Eros Grau Brasília, DF, 23 de jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=205>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], n. 116, p. 245–262, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 11 nov. 2024.

EVASÃO escolar e o abandono: um guia para entender esses conceitos. **Observatório de Educação**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escolar>. Acesso em: 02 nov. 2024.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Manole, 2003.
MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MELLO FILHO, José Celso. Constituição Federal anotada. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 533 *apud* ALVES, Vilma José de Souza. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Ambito Jurídico**, [s. l.], n. 142, nov. 2015. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/o-direito-a-educacao-e-suas-perspectivas-de-efetividade/>. Acesso em: 02 nov. 2024.

NICODEMOS, Nicole. Movimento nacional de meninos e meninas de rua: aspectos históricos e conceituais na defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, ano 24, v. 12, ano, 2020.

OLIVEIRA, Sonara Maria Lopes de; PASCHOAL, Jaqueline Delgado. A educação básica como direito no Brasil: uma análise das determinações e paradoxos da legislação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/99365>. Acesso em: 11 nov. 2024.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Políticas públicas: possibilidades e potencialidades da educação integral. **Revista Exitus (Online)**, [s. l.], n. 11, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI)**. Porto Alegre: MP, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/hotsite/ficai/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Manual da FICAI 4.0**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ficai4/manualdaficai40.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

SANTOS, Emily; TENENTE, Luiza. Censo Escolar 2023/MEC: quase 9 milhões de brasileiros de 18 a 29 anos não concluíram a escola, apontam dados divulgados pelo MEC. **G1**, [s. l.], 22 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/02/22/censo-escolar-2023.ghtml>. Acesso em: 06 out. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2021.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 21, n. 66, p. 133-153, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ySYRxCRBTsNz7CKKF97JSnn/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

TERRA, Márcia de Lima Elias. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Pearson, 2017.

UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.]: Unicef, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 6 nov. 2024.

UNICEF. **Educação brasileira em 2022: a voz de adolescentes**. Brasília, DF: Ipec, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/dois-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-de-11-a-19-anos-nao-estao-frequentando-a-escola-no-brasil>. Acesso em: 06 out. 2024.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação e Educação Continuada
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br